

## 論 説

# 中国環境公益訴訟における 適格原告についての覚え書き ——関連政策法規を中心に——

文 元 春

はじめに

Ⅰ．環境公益訴訟導入の経緯

Ⅱ．社会組織

Ⅲ．法律に定める機関

結びに代えて

## はじめに

近年、急速な経済発展にともない、中国は深刻な環境問題に直面しており、環境問題は既に中国の経済発展を阻害し、社会の安定をも脅かす社会問題となっている。これに対し、中国政府も、その問題の解決に乗り出し、環境友好型社会の構築に代表されるような持続可能な発展戦略を提唱し、環境保護を地方政府責任者の人事考課項目の中に組み入れる環境保護目標責任制も導入された。しかし、長年蓄積されてきた環境問題を一挙に解決するには至っておらず、経済発展と環境保護のジレンマに立たされているのが現状である。

そうした中、2012年に改正された民事訴訟法55条が、環境汚染・消費者

被害に関する民事公益訴訟制度を導入したことをきっかけに、2014年改正の環境保護法58条が、原告適格の要件を明確化する形で、その「第5章 情報公開及び公衆参加」において環境公益訴訟制度を正式に導入するようになった。<sup>(1)</sup> もっとも、2014年に改正された行政訴訟法には、公益訴訟制度が設けられておらず、環境行政公益訴訟が完全に排斥されたわけではないものの、現行法上は、環境民事公益訴訟がその主たる規制対象となっている。他方、最高人民法院は、2014年7月4日に環境資源裁判廷を新たに設立し、同年12月には、35条からなる環境民事公益訴訟に関する司法解釈を制定し詳細な規定を置いた。濫訴を防止するという理由で、環境民事公益訴訟を提起できる主体は、「法律に定める機関および関連組織」となっており、個人による提訴は認められておらず、検察機関および環境保護部門による訴訟支援・関与が、大きな目玉となっている。

もっとも、環境不法行為に関する規定は、民法通則、環境保護法および海洋環境保護法等の環境特別法に散見されていたが、2009年制定・2010年施行の権利侵害責任法は、その第8章「環境汚染責任」において、環境不法行為に関する一般規定(65条~68条)を置いた。その後、2014年に25年ぶりに改正された環境保護法64条が、環境不法行為についての上記権利侵害責任法の関連規定を参照すべき旨を定めたことにより、各環境特別法に免責事由に関する別段の定めがある場合を除き、権利侵害責任法が優先的に適用されることとなった。<sup>(2)</sup>

---

(1) 中国環境公益訴訟に関する日本語文献として、差し当たり、①汪勁著、櫻井次郎訳「中国環境公益訴訟の現状と課題」龍谷法学40巻3号667頁以下(2007年)、②劉明全「中国の環境公益訴訟についての一考察」早稲田大学大学院法研論集150号467頁以下(2014年)、③奥田進一「中国の環境問題と環境法政策」環境法政策学会編『アジアの環境法政策と日本』(商事法務、2015年)32頁以下[47-51頁]、④王燦発著、曾天=大久保規子訳「中国「環境保護法」改正後の環境公益訴訟：新たな挑戦と展望」阪大法学65巻4号1095頁以下(2015年)、⑤磯野弥生「中国環境法における参加と環境公益訴訟の前進と課題」環境と公害45巻4号46頁以下(2016年)を挙げておく。

(2) 中国の環境不法行為に関しては、文元春「中国の環境汚染民事差止についての

上記の民事訴訟法、環境保護法、最高人民法院司法解釈の公布前後において、環境公益訴訟に関する政策・司法解釈などが数多く出されており、幾つかの新たな動きも見られる。訴訟件数には一定の蓄積があるとはいえ、中国において、環境公益訴訟はまだ緒に就いたばかりであり、今後の動向が注目されるところである。そうした中、本稿は、中国環境公益訴訟における適格原告に焦点を当て、環境公益訴訟に関連する法律、政策等を中心に、中国で環境公益訴訟を導入した経緯を概観し（Ⅰ）、具体的な適格原告について考察し（Ⅱ、Ⅲ）、その問題点および今後の展望について触れる（「結びに代えて」）ものである。

以下、本稿で引用する関連法規政策の略称および全称は、次の通りである。

- （１）「**國務院決定**」：「國務院の科学的發展觀を實行させ、環境保護を強化させることに關する決定」（国発〔2005〕39号、2005年12月3日公布施行）
- （２）**民事訴訟法**（1991年4月9日公布施行、2007年10月28日一部改正・2008年4月1日施行、2012年8月31日一部改正・2013年1月1日施行）
- （３）**環境保護法**（1989年12月26日公布施行、2014年4月24日改正・2015年1月1日施行）
- （４）**憲法**（1982年12月4日公布施行、1988年4月12日一部改正・施行、1993年3月29日一部改正・施行、1999年3月15日一部改正・施行、2004年3月14日一部改正・施行）
- （５）**海洋環境保護法**（1982年8月23日公布・1983年3月1日施行、1999年12月25日改正・2000年4月1日施行、2013年12月28日一部改正・施行）
- （６）「**2010年最高法院保障意見**」：「最高人民法院の經濟發展方式の轉換を加速化させるために司法的保障とサービスを提供することに關する若干の意見」（最高人民法院、法発〔2010〕18号、2010年6月29日公布施行）

---

序論的考察——中国の学説および判例を中心として（１）（２・完）」早稲田法学会誌61巻1号383頁以下（2010年）、同62巻1号237頁以下（2011年）、同「第7章環境民事責任の現状と課題」奥田進一編著『中国の森林をめぐる法政策研究』（成文堂、2014年）125頁以下を参照されたい。

- (7) 「**2014年最高法院保障意見**」：「最高人民法院の環境資源裁判活動を全面的に強化し、生態文明建設を推進するために強力な司法的保障を提供することに関する意見」（法発〔2014〕11号、2014年6月23日公布施行）
- (8) 「**2014年中共中央決定**」：「中共中央の依法治国を全面的に推進させる若干の重大問題に関する決定」（中国共産党中央委員会、2014年10月23日公布施行）
- (9) 「**3部門通知**」：「最高人民法院、民政部、環境保護部の環境民事公益訴訟制度を貫徹執行することに関する通知」（2014年12月26日公布施行）
- (10) 「**環境民事公益訴訟解釈**」：「最高人民法院の環境民事公益訴訟事件の審理において法律を適用する若干の問題に関する解釈」（法釈〔2015〕1号、2014年12月8日最高人民法院裁判委員会第1631回会議採択、2015年1月6日公布・2015年1月7日施行）
- (11) 「**生態損害賠償改革プラン**」：「生態環境損害賠償制度改革試験活動〔試点〕プラン」（中国共産党中央委員会弁公庁、國務院弁公庁、2015年12月3日公布施行）
- (12) 「**2015年全人代決定**」：「全国人民代表大会常務委員会の一部地域において公益訴訟試験活動を展開することを最高人民検察院に授權することに関する決定」（全国人民代表大会常務委員会、2015年7月1日第12期全人代常務委員会第15回会議採択）
- (13) 「**最高検察院プラン**」：「検察機関による公益訴訟提起改革試験プラン」（最高人民検察院、2015年7月3日公布施行）
- (14) 「**環境保護公衆参加弁法**」（環境保護部令第35号、2015年7月13日公布、同年9月1日施行）
- (15) 「**最高法院公共安全意見**」：「最高人民法院の裁判職能役割を十分に發揮し、公共安全を確実に守ることに関する若干の意見」（法発〔2015〕12号、2015年9月16日公布施行）
- (16) 「**最高検察院実施弁法**」：「人民検察院による公益訴訟提起試験活動実施弁法」（最高人民検察院、2015年12月16日公布施行）
- (17) 「**最高法院実施弁法**」：「人民法院が、人民検察院による公益訴訟提起事件を審理することについての試験活動実施弁法」（最高人民法院、法発

[2016] 6号、2016年2月25日公布・同年3月1日施行)

- (18) 「2016年最高法院保障意見」:「最高人民法院の裁判職能役割を十分に發揮し、生態文明建設とグリーンな發展を推進させるために司法的サービス・保障を提供することに関する意見」(最高人民法院、法発[2016]12号、2016年5月26日公布施行)

## I. 環境公益訴訟導入の経緯

中国環境公益訴訟は、大きく、①環境法学者による諸外国の立法例の紹介・比較研究・導入建議、②関連政策における提起・導入、③地方レベルにおける試験活動、④法律・司法解釈による正式導入という、4つの段階を辿ってきたといえよう。

### 1. 環境法学者による諸外国の立法例の紹介・比較研究・導入建議

環境保護における市民の広範な提訴権を定めた具体例として、中国ではじめて、アメリカの市民訴訟(citizens suit)を紹介したのは、馬驥聡教授<sup>(3)</sup>である。その後、数多くの関連論文が公表されることになり、これらの論文においては、諸外国の立法例を参考にして、環境公益訴訟制度を導入する必要性と可能性が主張されてきた。1981年～2002年までは、主にアメリカの関連制度が議論の中心であったが、2003年以降は、アメリカのほか<sup>(5)</sup>に、日本、ヨーロッパ諸国、インドなども議論の対象となり、諸外国の立法例を殆ど網羅するようになった。かくして、その後の関連立法に理論的根拠を与えることになる。

---

(3) 馬驥聡＝程正康「違反環境保護法規的法律責任」法学研究1981年5期35-36頁参照。

(4) 徐祥民＝宋福敏「建立中国環境公益訴訟制度的理論準備」中国人口・資源与環境2016年7期110頁以下参照。なお、1981年～2005年まで、環境公益訴訟を主たるテーマとする研究としては、定期刊行物掲載論文80本、博士・修士論文40本、会議交流論文12本があるとされる(同前110頁参照)。

(5) 同前111頁参照。

## 2. 関連政策における提起・導入

はじめて、環境公益訴訟を推進すべきことを明記したのは、2005年の「<sup>(6)</sup> 国務院決定」である。その後、同決定を拠り所として、地方レベルでは、後述する環境保護法廷の設立などを含む様々な試験活動が展開されることになった。

## 3. 地方レベルにおける試験活動

最初に行われた試験活動としては、各級人民法院内に環境保護法廷を設置することを挙げることができる。2007年11月、中国初の環境保護法廷である貴州省清鎮市人民法院環境保護法廷が設立され、その後、全国各地で数多くの環境保護法廷が設立されるようになった。最高人民法院中国応用法学研究所の不完全な統計によると、2014年7月15日現在、20の省（自治区、直轄市）で設立された環境資源裁判廷・合議廷・巡回法廷の数は、150個に達しており、その内訳は、基層法院設立の環境資源裁判機構が105個、<sup>(7)</sup> 中級法院が35個、高級法院が9個となっている。

これらの環境保護法廷では、環境汚染に関する通常の民事・行政・刑事事件を受理するほか、環境公益訴訟をも試験的に受理し、ある程度の裁判例も蓄積されてきた。<sup>(8)</sup> しかし、当初は、前述の「国務院決定」という政策

(6) 国務院決定「五、環境保護に関する長期効果メカニズムを樹立し改善する。

(27) 社会的監督メカニズムを健全化させる。〔中略〕社会団体の役割を発揮させ、各種の環境違法行為を摘発し告発することを激励し、環境公益訴訟を推進させる。〕

(7) 孫佑海「対当前環境資源審判若干問題的分析和对策建議」人民法院報2014年9月17日8面参照。なお、別の統計によると、2014年6月24日現在、22の省・直轄市・自治区で設立された環境裁判組織の数は、310個となっている（張宝「我国環境保護審判組織概覽」<http://ahlawyers.fyfz.cn/b/172083;jsessionid=3E60A901DEB4FA6FA7ECF40112454348?tmp=30&loginUserId=-1&domainUserId=8082> 2016年11月2日確認）。

(8) 環境公益訴訟の具体的裁判例に関しては、最高人民法院環境資源審判庭編著『環境資源典型案例選編与評析（民事卷）』（人民法院出版社、2014年）531頁以下、王立主編『環保法庭案例選編（二）』（法律出版社、2014年）27頁以下、94頁以下、139頁以下、時永才主編『無錫法院環保審判理論与实践（2008.5-2013.12）』（人

以外には、明確な法的根拠がなく、まさに試験的に行われたのである。ただ、その際には、1989年改正前の環境保護法6条の「すべての組織〔単位〕および個人は、環境保護の義務を負い、且つ、環境を汚染し破壊する組織および個人に対して、摘発し告訴する権利をもつ」という規定が、環境公益訴訟の根拠規定とされた。また、例えば、「貴陽市中級人民法院の貴陽市中級人民法院環境保護裁判廷、清鎮市人民法院環境保護法廷の事件受理範囲に関する規定」（2007年）、「江蘇省無錫市中級人民法院、江蘇省無錫市人民檢察院の環境民事公益訴訟事件の処理に関する試行規定」（2008年）のように、各地では環境公益訴訟関連の規範的文書を公布し、具体的な裁判の拠り所としてきた。そして、「2010年最高法院保障意見」でも、「環境保護紛争事件の数が比較的多い法院では、環境保護法廷を設立することができ、環境保護事件についての専門的裁判を実行し、環境保護の司法的水準を高める」ことを明確にし、最高法院レベルで環境保護法廷の設立を後押してきた。もともと、環境保護法廷の設立数に比べ、その受理・裁判件数が少ないのが目立っている。<sup>(9)</sup>

#### 4. 法律・司法解釈による正式導入

2012年改正民事訴訟法55条は、法律として初めて民事公益訴訟制度を正式に導入した。すなわち、「環境汚染、多数消費者の合法的な権利と利益の侵害等の社会公共利益を損なう行為に対し、法律に定める機関および関連組織は、人民法院に提訴することができる」。しかし、具体的な要件、「法律に定める機関および関連組織」については明確にされなかったため、同法が施行された2013年には、全国の環境民事公益訴訟事件は皆無であつた。<sup>(10)</sup>その後、4度の審議を経て2014年に改正された環境保護法58条は、①

---

民法院出版社、2014年）267頁以下などを参照されたい。

なお、最高人民法院が2014年1月1日より開設した「中国裁判文書網」（<http://wenshu.court.gov.cn>）では、環境公益訴訟を含む最新の裁判例を無料で検索することができる。

（9） 盧越「多地環保法庭“無米下鍋”」工人日報2014年10月25日1面など参照。

法により区を設けた市級以上の人民政府民政部門に登録していること、②環境保護公益活動に連続して5年以上専従し、且つ、違法記録が存しないことという要件を満たす社会組織の原告適格を認めたが、「法律に定める機関」については規定しなかった。このように、民事訴訟法と環境保護法はいずれも、濫訴の防止等の理由から、個人の原告適格を認めておらず、その後の関連司法解釈等も、それを踏襲することになった。そして、最高人民法院が2015年に「環境民事公益訴訟解釈」を公布し、原告適格、公益訴訟と私益訴訟の関係、管轄、責任負担方法、審理手続等について詳細な規定を置き、社会組織が提起する環境民事公益訴訟に焦点を合わせた裁判準則を確立することになった。

もっとも、2012年改正民事訴訟法が改正される前に、環境公益訴訟における原告適格をめぐり、裁判実務のやり方は区々であった。その中には、個人が原告となっているもの<sup>(11)</sup>、環境保護組織が原告となっているもの<sup>(12)</sup>、環境保護主管部門が原告となっているもの<sup>(13)</sup>、檢察機関が原告となっているもの<sup>(14)</sup>など、様々な主体の原告適格が認められていた。しかし、民事訴訟法と

(10) 最高人民法院環境資源審判庭編著『最高人民法院關於環境民事公益訴訟司法解釋理解与適用』(人民法院出版社、2015年) 22頁参照。

(11) 例えば、江蘇省無錫市中級人民法院(2009)錫民初字第0021号民事調停(中華環境保護連合会との共同提訴)、貴州省清鎮市人民法院(2012)清環保民初字第1号民事調停、貴州省清鎮市人民法院(2012)清環保民初字第3号民事判決(貴州省清鎮市人民檢察院が訴訟支援機関となっている)など参照。

(12) 例えば、貴州省清鎮市人民法院(2010)清環保民初字第4号民事判決(中華環境保護連合会、貴陽公衆環境教育センター)、江蘇省無錫市中級人民法院(2012)錫濱環保民初字第0002号民事判決(中華環境保護連合会)、貴州省清鎮市人民法院(2012)清環保民初字第5号民事調停(中華環境保護連合会)など参照。

(13) 例えば、貴州省清鎮市人民法院(2007)清環保民初字第1号民事判決(貴陽市兩湖一庫管理局)、雲南省高級人民法院(2011)雲高民一終字第41号民事判決(昆明市環境保護局)、雲南省昆明市中级人民法院(2012)昆環保初字第6号民事判決(公益訴訟人=原告:雲南省宜良県国土資源局、訴訟支援機関:雲南省宜良県人民檢察院)、雲南省昆明市中级人民法院(2012)昆環保初字第7号民事判決(公益訴訟人=原告:雲南省宜良県国土資源局、訴訟支援機関:雲南省宜良県人民檢察院)など参照。



環境保護法は、これらの主体の原告適格をすべて認めたわけではなく、両法とりわけ後者は、適格原告をめぐり、法律に定める環境保護組織に焦点を合わせており、環境保護部門および検察機関が適格原告になり得るかに関しては、明言を避けた。そのため、その後の関連法律政策・司法解釈をも視野に入れて、検討する必要がある。

## Ⅱ．社会組織

社会組織とりわけ環境保護組織は、環境公益訴訟を提起できる最も有力な主体とされている。なお、民事訴訟法では、「関連組織」という名称を使用していたが、環境保護法は、「社会組織」に名称変更した。これは、2012年改正の老齡者権利利益保障法および未成年者権利利益保護法、2013年改正の消費者権利利益保護法と軌を一にするものであり、2007年の中国共産党第16期全国大会第6回全体会議において、「民間組織」に代わって「社会組織」という用語を使用したことに由来するものである。中国における社会組織は大きく、社会团体、民営非企業組織、基金会に分かれる。

2012年改正の民事訴訟法55条は、「環境汚染、多数消費者の合法的な権利と利益の侵害等の社会公共利益を損なう行為に対し、法律に定める機関および関連組織は、人民法院に提訴することができる」と規定し、初めて法律レベルで「関連組織」は、環境民事公益訴訟における適格原告であることを明確にした。しかし、どのような主体がそれに該当するかについては、明確にされなかった。

その後、環境保護法の改正作業が始まるが、2012年8月に全人代常務委員会ではじめて審議された「環境保護法修正案（草案）」には、環境公益

---

(14) 例えば、山東省楽陵市人民検察院が範某を訴えた違法な石油の製鍊販売による環境汚染事件（山東省楽陵市人民法院2003年5月9日民事判決）、広州市海珠区人民検察院が新中興水洗工場を訴えた河川汚濁事件（広州海事法院2008年12月9日民事判決）など参照。

訴訟制度が規定されておらず、同草案に対するパブリックコメントの募集の中では、多くの批判に曝されることとなった<sup>(15)</sup>。これに対し、「環境保護法修正案草案二次審議稿」(2013年6月)は、はじめて公益訴訟制度を規定したものの、中華環境保護連合会およびその下部組織である省レベルの環境保護連合会<sup>(16)</sup>のみに原告適格を与えるに止めた。全人代法律委員会は、原告の範囲が狭すぎるとの批判と、原告の範囲を広げすぎてもよくないとの意見を採用し、「環境保護法修訂草案」(2013年10月)において原告の範囲を、國務院民政部門で登記し、環境保護公益活動に5年以上専従し、信用と評判が良い全国的社会組織に改めた<sup>(17)</sup>。しかし、原告の範囲を全国的組織に限定したため、さらにその範囲を広げるべきとの意見が多く、全人代法律委員会は、「環境保護法修訂草案二次審議稿」(2014年4月21日)と「環境保護法修訂草案評決建議稿」(2014年4月24日)において、現行法と同様な要件を定めた<sup>(18)</sup>。かくして、現行環境保護法58条は、「①環境を汚染し、

(15) 汪韜「環保法修訂：意見一籬筐」南方週末2012年9月14日6面参照。

(16) 同草案36条は、「環境を汚染し、生態系を破壊し、社会公共利益を損なう行為に対し、中華環境保護連合会及び省、自治区、直轄市で設立された環境保護連合会は、人民法院に提訴することができる」と、定める(全国人大常委会法制工作委员会行政法室編著『中華人民共和國環境保護法解説』(中国法制出版社、2014年)270頁参照)。

(17) 同草案53条は、次のように定める。「①環境を汚染し、生態系を破壊し、社会公共利益を損なう行為に対し、法により國務院民政部門で登記し、環境保護公益活動に連続して5年以上専従し、且つ、信用と評判が良好な全国的社会組織は、人民法院に提訴することができる。②その他の法律に別段の定めがあるときは、その規定に従う」(同前274頁参照)。

(18) 「環境保護法修訂草案二次審議稿」58条「①環境を汚染し、生態系を破壊し、社会公共利益を損なう行為に対し、下記の要件を満たす社会組織は、人民法院に提訴することができる。(1)法により区を設けた市級以上の人民政府民政部門に登録していること。(2)環境保護公益活動に連続して5年以上専従し、且つ、信用と評判が良好であること。②前項の規定を満たす社会組織が、人民法院に提訴した場合、人民法院は、法によりこれを受理しなければならない。③提訴した社会組織は、訴訟を通じて経済的利益を得てはならない。」これに対し、「環境保護法修訂草案評決建議稿」58条は、前者における「信用と評判が良好である」との文言を、現行法通りに修正した(前掲注(16)279頁、283頁参照)。

生態系を破壊し、社会公共利益を損なう行為に対し、下記の要件を満たす社会組織は、人民法院に提訴することができる。（１）法により区を設けた市級以上の人民政府民政部門に登録していること。（２）環境保護公益活動に連続して５年以上専従し、且つ、違法記録が存しないこと。②前項の規定を満たす社会組織が、人民法院に提訴した場合、人民法院は、法によりこれを受理しなければならない。③提訴した社会組織は、訴訟を通じて経済的利益を得てはならない」という規定となった。

それでは、環境保護法58条にいう社会組織（関連組織）には、具体的にどのような主体が含まれるだろうか。この点、「環境民事公益訴訟解釈」は、公益訴訟の適用対象行為を、民事訴訟法55条と環境保護法58条に定める「社会公共利益を損なう行為」のほかに、「社会公共利益を損なう重大なリスクを有する行為」へと拡大し、社会組織として、区を設けた市級以上の人民政府民政部門において登記した社会团体、民営非企業組織および基金会を挙げる（同解釈1条、2条<sup>(19)</sup>参照）。

社会团体とは、中国公民が自由意思で組織し、会員の共同目的を実現するためにその定款に従い活動し法人格を具備する非営利の社会組織であり、その設立は、その業務主管部門の審査承認と関連民政部門における登記（二重管理）を必要とする。また、社会团体の設立には、全国的社会团体の場合は10万元以上の活動資金、地方性社会团体および行政区画を跨る社会团体の場合は3万元以上の活動資金があることなどを必要とする（社会团体登記管理条例2条、3条、6条、10条参照）。そして、全国の生態環境系社会团体は、2013年に6636個、2014年に6964個、2015年に7000個となっ

(19) なお、「環境民事公益訴訟解釈」の公布に先立って、最高人民法院、民政部、環境保護部は連名で「3部門通知」を公布し、①登記管理機関への社会組織の関連情報の照会・確認、②社会組織に訴訟を通じての違法な利益追求行為が存する場合の対処方法、③環境民事公益訴訟の受理後における環境保護主管部門への通達、④環境保護主管部門の関連文書提出義務、⑤訴訟当事者間で調停契約または和解契約に達した場合の対処方法、⑥環境修復の具体的実施方法、⑦環境民事公益訴訟における賠償金の使途、⑧判決の執行状況の原告社会組織への通知義務という8つの問題に関する通知を行い、「環境民事公益訴訟解釈」の貫徹執行を図った。

<sup>(20)</sup> ている。そのうち、2013年現在、民政部で登記した全国的社会团体には、中華環境保護連合会（その主管部門は環境保護部である。以下、同じ——文補）、中国野生動物保護協会（国家林業局）、中国農業生態環境保護協会（農業部）、中国水土保持学会（中国科学技術協会）などの25団体があり、省級民政部門で登記した社会团体は、243団体あるとされる。<sup>(21)</sup>

民営非企業組織とは、企業事業組織、社会团体およびその他の社会資本[社会力量]、市民個人が非国有資産を利用して興し、非営利の社会サービス活動に従事する社会組織であり、その設立は、その業務主管部門の審査承認と関連民政部門における登記（二重管理）を必要とする。民営非企業組織はすべて法人格を具備しているわけではなく、法により負う民事責任の方式によって、法人型、組合理、個人型の3種類に分けられる（民営非企業組織登記管理暫定条例2条、3条、12条参照）。<sup>(22)</sup> また、全国の生態環境系民営非企業組織は、2013年に377個、2014年に398個、2015年に433個となっている。<sup>(23)</sup> 現在、民政部で登記した生態環境系民営非企業組織は存在せず、そのうち、1994年に中国初の民間環境保護組織として設立して以来、様々な環境啓蒙教育活動、政策建議、環境訴訟の提起などを行ってきた「自然の友」が最も有名である。

(20) 中国民政部公布の2013年～2015年の「社会サービス発展統計公報」参照。

(21) 前掲注(10) 50頁参照。

(22) 2016年制定施行の「慈善法」が、慈善組織として、基金会、社会团体のほか、民営非企業組織に代わって「社会サービス機構」を挙げている（同法8条2項参照）ことを受けて、現在、民政部主導で「民営非企業組織登記管理暫定条例」の改正作業が行われている。その意見徴求稿によると、その名称が、「社会サービス機構登記管理条例」に変更されたほか、「社会サービス機構」とは、「自然人、法人又はその他の組織が、社会サービスを提供するために、主に非国有資産を利用して設立する非営利の法人」であるとされ、科学技術系、公益慈善系等の社会サービス機構については、その主管部門の審査承認を不要とし、直接登記が原則となっている（「民政部の『民営非企業組織登記管理暫定条例（修訂草案意見徴求稿）』についての意見公募に関する通知」[民政部关于《民办非企业单位登记管理暂行条例（修訂草案征求意见稿）》公开征求意见的通知]（2016年5月26日）参照）。

(23) 中国民政部公布の2013年～2015年の「社会サービス発展統計公報」参照。

基金会とは、自然人、法人またはその他の組織が寄付した財産を利用して、公益事業に従事することを目的に、基金会管理条例の規定に従って設立される非営利法人であり、公募型基金会と非公募型基金会、全国的基金会と地方性基金会とに分かれる。また、社会团体と民営非企業組織同様、二重管理に置かれており、全国的公募型基金会、地方性公募型基金会、非公募型基金会の設立にはそれぞれ、800万元、400万元、200万元を下回らない資本金があることなどの要件を満たさなければならない（基金会管理条例<sup>(24)</sup> 2条、3条、6条、8条参照）。2013年現在、民政部で登記した環境保護系基金会には、中華環境保護基金会、中国生物多样性保護とグリーン発展基金、中国砂漠化防止基金会などの7の基金会があり、省レベルで登記した環境保護系基金会には、北京環境保護基金会、上海市自然と健康基金会など、およそ48の基金会があるとされる<sup>(25)</sup>。

2015年9月末現在、環境保護法58条および「環境民事公益訴訟解釈」における要件を満たし、環境公益訴訟を提起できる環境保護社会組織は、700余りあるとされる<sup>(26)</sup>。しかし、中華環境保護連合会が2013年に、全国44の環境保護組織から回収した環境公益訴訟への参加意欲に関するアンケート調査によると、環境保護組織が環境公益訴訟を提起しようとする意識は高くないことが見て取れる。すなわち、44の環境保護組織のうち、30%のみが環境公益訴訟を主要な権利維持手段と位置付けているのに対し、57%

---

(24) 「民営非企業組織登記管理暫定条例」同様、「基金会管理条例」も「慈善法」の制定施行を受けて、民政部主導でその改正作業が行われており、その意見徵求稿では、基金会に対する直接登記と二重管理の登記管理体制を規定したほか、基金会についての管理権限を部、省、市、県の4級に拡大し、市・県レベルで登記する基金会につき、比較的少ない資本金を規定するなど、基金会の設立要件がある程度緩和されている（「民政部の『基金会管理条例（修訂草案意見徵求稿）』についての意見公募に関する通知〔民政部关于《基金会管理条例（修订草案征求意见稿）》公开征求意见的通知〕（2016年5月26日）参照」）。

(25) 前掲注（10）51頁参照。

(26) 邢世偉＝金煜「700社会組織可提環境公益訴訟」<http://env.people.com.cn/n/2015/0107/c1010-26337698.html>, 2016年11月7日確認。

に上る環境保護組織は、慎重な姿勢を崩しておらず、11%に上る環境保護組織は、明確に否定的立場を表明している<sup>(27)</sup>。また、「自然の友」の統計によると、2015年に環境保護組織によって提起された37件の環境公益訴訟は、「自然の友」、中華環境保護連合会、中国生物多様性保護とグリーン発展基金などの9団体によるものであるとされる<sup>(28)</sup>。このことは、上記アンケート調査の証左となっている。

このように、環境保護社会組織を環境公益訴訟における最も有力な適格原告として位置づける立法機関の思惑とは裏腹に、実際に関連要件を満たし、訴訟意欲のある社会組織は、かなり限られている。このことは、環境公益訴訟は、専門的な知識と訴訟能力が必要であるうえに、往々にして多大な訴訟費用がかかるなどの理由のほかに、その要件自体厳格すぎることに由来するものである。要件の緩和などを含め、環境保護社会組織がより簡単に公益訴訟を提起できるように、関連制度の見直し再構築が待たれる。もっとも、環境保護組織が提起する公益訴訟の数自体は、着実に増加しつつあり、当該訴訟を通じて、汚染企業に対して威嚇的作用を果たし、環境保護主管部門による積極的な検査取締などの職責の履行へと繋げることを期待したい。

### Ⅲ. 法律に定める機関

上記の通り、民事訴訟法55条は、「法律に定める機関」を明示しておら

---

(27) 中華環保聯合会『『環保民間組織在環境公益訴訟中的角色和作用』調研報告摘要』<http://www.acef.com.cn/zhuantilanmu/2013hjwqtbh/huiyinarong/2014/0303/12495.html>, 2016年11月12日確認。

(28) 郝建榮「全国僅有14地方法院受理環境公益訴訟：環保組織稱公益訴訟未在全国鋪開」法制日報2016年8月22日6面参照。なお、2015年における環境保護組織による環境民事公益訴訟の受理件数をめぐっては、38件あるとするもの（鞏固「2015年中国環境民事公益訴訟の実証分析」法学2016年9期16頁）、45件あるとするもの（「最高人民法院發布10起環境侵權典型案例」<http://www.chinacourt.org/article/detail/2015/12/id/1777835.shtml>, 2016年11月13日確認）も存在する。

ず、環境保護法58条は、「法律に定める機関」に触れることもなく、「社会組織」のみに原告適格を与えている。そのため、従来の裁判実務においてその原告適格が認められてきた環境保護主管部門と検察機関の位置づけが問題となっている。

## 1. 環境保護主管部門

海洋環境保護法は、海洋環境上の監督管理権を行使する部門に、国家を代表して海洋生態系、海洋水産資源、海洋保護区を破壊し、国家に重大な損害を与えた者に対して損害賠償請求する権利を与えている（同法90条2項）。これは、環境保護主管部門が、汚染者に対して損害賠償請求できることを定める唯一の法律規定である。同条をめぐっては、①同条は、海洋環境上の監督管理権を行使する部門が環境民事公益訴訟を提起できる根拠規定であるとするもの、②同部門は国家利益の代表者であって、国家を代表して汚染者に対して損害賠償請求することは、民事訴訟法における「直接の利害関係」という要件を満たしているため、それは通常の民事訴訟であるとするものがあり、意見が分かれている。このように、異なる認識が存在するため、改正後の環境保護法は、行政機関に環境民事公益訴訟の原告適格を与えなかったとされる。これに対し、<sup>(29)</sup>「2010年最高法院保障意見」では、「法により、環境保護行政部門が国家を代表して提起する環境汚染損害賠償紛争事件を受理する」とし、「2014年最高法院保障意見」では、「環境上の公共利益について監督・管理・保護の職責を負っている海洋監督管理部門等の機関が法により提起する公益訴訟、および環境保護法第58条の規定を満たす社会組織が提起する公益訴訟については、法により受理しなければならない」と、規定していたが、「環境民事公益訴訟解釈」では関連規定は存在しておらず、最高人民法院による理解にも変化が生じていることが分かる。つまり、後述するように（Ⅲ．法律に定める機関 2．

(29) 信春鷹主編『中華人民共和國環境保護法釈義』（法律出版社、2014年）200-201頁、前掲注（16）202頁参照。



省級人民政府」参照)、最高人民法院は、海洋環境保護法90条2項をめぐり、上記②の考え方に方向転換しており、「国家利益」と「社会公共利益」が区別されるようになった。

他方、民事訴訟法15条は、「機関、社会团体、企業事業組織は、国家、集団又は個人の民事上の権利利益を損なう行為に対し、損害を受けた組織又は個人を支援して人民法院に提訴させることができる」と、定める。同条にいう「機関」には、行政機関である環境保護主管部門と檢察機関が含まれる。同条によると、両者は、原告としてではなく、訴訟支援の主体として関連訴訟に関わることになる。この点、2015年環境保護部による「環境保護公衆参加弁法」でも、環境公益訴訟における環境保護部門の原告適格を認める規定を設けておらず、「環境保護部門は、法律相談、書面による意見の提出、証拠の調査収集への協力等の方法により、法定条件を満たした環境保護社会組織が、法により環境公益訴訟を提起することを支援することができる」(同弁法16条)と、規定するのみである。なお、同条の文言は、「環境民事公益訴訟解釈」11条文言の引用となっている。

このように、現在のところ、環境公益訴訟における環境保護部門の原告適格は、形式上否定されたといえよう。しかし、環境保護社会組織の現状を考えた場合、専門的な環境情報を一手に引き受け、環境管理上の豊富な知識と経験を有している環境保護部門を、環境民事公益訴訟の原告から排斥することは現状からかけ離れており、たとえ、環境保護部門の違法行為または不作為により、環境保護部門が環境行政公益訴訟の被告とされることがあるとしても、妥当でないと考える。もっとも、後述するように(「Ⅲ. 法律に定める機関 2. 省級人民政府」参照)、変則的な形ではあるが、環境保護主管部門の適格原告としての地位はなお、維持されていることには注意が必要である。

## 2. 省級人民政府

2015年の中共中央弁公庁と國務院弁公庁による「生態損害賠償改革プラ



ン」は、「試験活動地方の省級政府は、国务院による授權を得た後、本行政区域内の生態環境損害賠償権利者として、関係部門又は機構を指定して生態環境損害賠償の具体的活動を担当させることができる」と規定し、生態環境損害賠償訴訟において、省級政府が賠償権利者として当該訴訟を提起することを認めた。ここにいう生態環境損害とは、環境汚染、生態破壊によって生じる、大気、地表水、地下水、土壤等の環境要素および植物、動物、微生物等の生物要素の不利な変化並びに上記要素によって構成される生態系機能の低下であるとされる。また、本プランが適用される生態環境損害事件としては、①比較的大きい突発的環境事件およびそれ以上の突発的環境事件、②国家および省級政府の主体機能区長期計画において確定された重点的生態機能区、開発禁止区における環境汚染・生態破壊事件、③その他の生態環境に重大な影響を与える事件が挙げられる。そして、生態環境損害の賠償範囲には、汚染除去の費用、生態環境修復費用、生態環境修復期間におけるサービス機能低下に伴う損害、生態環境機能の不可逆的喪失による損害および生態環境損害賠償請求のための調査・鑑定評価等の合理的費用が含まれる。

上記のプランを受けて、「2016年最高法院保障意見」は、「法により各種類の生態環境損害賠償訴訟事件を審理し、環境上の公共利益と国家の所有者としての権利利益〔国家所有者權益〕を効果的に守る」として、環境上の公共利益と国家の所有者としての権利利益を区別したうえで、生態環境損害賠償訴訟事件として、①社会組織が提起する環境民事公益訴訟事件、②檢察機關が提起する環境公益訴訟事件、③省級政府が提起する生態環境損害賠償訴訟事件の3種類を挙げる。そして、三者の関係については、「試験活動地方の省級政府が、生態環境損害賠償訴訟を提起することは、社会組織が、法により環境民事公益訴訟を提起することを妨げず、人身および財産上の権利が損害を受けた自然人、法人およびその他の組織が、私益訴訟を提起することも妨げない。同じ不法行為によって生じた3種類の訴訟間の関係を正確に画定し、訴訟請求、事実認定、責任の負担および判

決の執行等における協調、結合〔対接〕をしっかりとしなければならない」と、指摘する。しかし、上記 3 種類の訴訟事件間の関係とりわけ、①②と③の関係はさほど明確でない。

このように、民事訴訟法55条、環境保護法58条および「環境民事公益訴訟解釈」などでは、「社会公共利益」という用語で統一されていたのに対し、「生態損害賠償改革プラン」と「2016年最高法院保障意見」では、「公共利益」を「環境上の公共利益」と「国家の所有者としての権利利益」に分けており、このことは、国家利益を公共利益の1種として考えてきた従来の「公共利益」についての理解とは異なるものである<sup>(30)</sup>。後二者によると、環境保護主管部門と省級人民政府が提起する「生態環境損害賠償訴訟」は、「環境公益訴訟」ではなく通常の民事訴訟ということになるが、その公益性および公益訴訟という性質は否定できない。つまり、公共利益を「環境上の公共利益」と「国家の所有者としての権利利益」に分けるという論理操作を経て、実質的には、省級政府（その具体的な実施主体は、環境保護主管部門を含む各行政部門である）に環境公益訴訟における原告適格を認めたのである。

### 3. 検察機関

中国において、検察機関（人民検察院）は、法律監督機関であり（憲法129条、人民検察院組織法1条・5条参照）、検察機関が原告として公益訴訟を提起する試みは、早くから始まっており、これまで裁判実務においては、少なからずの蓄積がある<sup>(31)</sup>。また、最高人民検察院は、2000年に「検察

(30) この点、前掲注(10) 33頁は、社会公共利益の核心は公共性にあり、それは不特定多数者の利益に関わっており、通常理解によれば、いわゆる公共利益とは、国家利益および社会の不特定多数者の利益をいうとされる。ちなみに、「国有土地上の家屋収用及び補償条例」（國務院令第590号、2011年1月21日制定施行）8条は、「公共利益」として、「国家安全の保障」と「国民経済及び社会発展の促進」を挙げたうえで、具体的に、国防及び外交、政府が組織し実施する科学技術・教育・文化・衛生・体育・環境及び資源保護、防災減災、文物保護、社会福祉、市政公用等の公共事業などを含む5項目を挙げる。

職能を強化し、法により国有資産を保護することに関する通知」を公布し、同通知において「檢察機關は、檢察職能を十分に發揮し、国家利益、社会公共利益を侵害する民事違法行為に対して訴訟を提起しなければならない」と指摘し、公益訴訟を提起することに積極的に取り組む姿勢を明確にした。しかし、これに対し、最高人民法院は2004年に、湖北省高级人民法院に対するある回答の中で、「檢察機關が、国有資産及び公共利益を保護することを理由に、原告の身分で国家を代表して民事訴訟を提起することには、法的根拠がなく、当該事件は受理すべきでなく、もし、既に受理したならば、訴えを却下しなければならない」として、檢察機關による公益訴訟の提起を明確に否定した<sup>(32)</sup>。その後、前述のように、2007年から全国各地で環境保護法廷が相次いで設立され、檢察機關が原告として環境公益訴訟を提起したものも少なくない<sup>(33)</sup>。

このように、檢察機關による公益訴訟提起の可否をめぐっては紆余曲折を経てきたが、「2014年中共中央決定」は、「檢察機關による公益訴訟提起制度の樹立を探究する」として、初めて中共中央の政策において、檢察機關による公益訴訟提起制度に言及した。これを受け、「2015年全人代決定」は、「人民法院は、法により人民檢察院が提起した公益訴訟事件を審理し

---

(31) 1997年7月1日、河南省方城县人民檢察院は、河南省方城县工商局が、ある国有不動産を違法に低価格で湯某に売却して国有資産の流失をもたらしたとして、方城县人民法院に対して両被告間の売買契約の無効を求めて提訴した。同年12月3日、方城县人民法院は、方城县人民檢察院の請求を認容する判決を下した。同事件は、檢察機關が原告として提起した中国初の民事公益訴訟とされる。その後、全国各地の檢察機關は、同事件を模範として、類似の民事訴訟を200件近く提起しており、すべて檢察機關が勝訴したとされる（別濤「中国的環境公益訴訟及其立法構想」別濤主編『環境公益訴訟』（法律出版社、2007年）5頁。なお、原典は未見であり、引用は、孫洪坤『檢察機關参与環境公益訴訟的程序研究』（法律出版社、2013年）284頁による）。

(32) 「最高人民法院の恩施市人民檢察院が張蘇文を訴えた国有資産返還事件についての回答」（〔2002〕民立他字第53号、2004年6月17日公布施行）参照。

(33) 具体的裁判例に関しては、前掲注（8）所掲の文献のほか、前掲注（31）・孫洪坤書を参照されたい。

なければならない」として、初めて法律レベルにおいて、生態環境・資源保護、国有資産保護、国有土地使用権の払下げ、食品薬品安全等の領域において、公益訴訟試験活動を展開することを、最高人民検察院に授権した。また、同決定により、北京、内モンゴル、吉林、江蘇、安徽、福建、山東、湖北、広東、貴州、雲南、陝西、甘肅などの13の省・自治区・直轄市が、試験活動地区に指定され、試験期間は、2015年7月1日からの2年間に設定され、試験期間満了後、実践によって実行可能であると証明されたものに対しては、関連法律への導入が明記された。もっとも、「公益訴訟を提起する前に、人民検察院は法により、行政機関が違法行政行為を正し、法定の職責を履行するよう督促するか、または法律に定める機関及び関連組織が公益訴訟を提起するよう督促しそれを支援しなければならない」とされ、一定の前置要件を満たしてはじめて、公益訴訟を提起できることになっており、このことは、その後の関連司法解釈等にも継承された。

その後に出された「最高検察院プラン」は、検察機関が提起できる公益訴訟を民事公益訴訟と行政公益訴訟に分け、その試験事件の範囲を別々に設定した。すなわち、前者に関しては、検察機関が職責の履行中に、環境汚染、食品薬品安全領域における多数消費者の合法的な権利と利益の侵害等の社会公共利益を損なう行為を発見した場合において、適格原告がないかまたは適格原告が訴訟を提起しないときは、人民法院に民事公益訴訟を提起できるのに対し、後者に関しては、検察機関が職責の履行中に、生態環境・資源保護、国有資産保護、国有土地使用権の払下げ等の領域において、監督管理の職責を負っている行政機関が、違法に職権を行使するかまたは職権を行使しないことにより、国家及び社会公共利益が侵害されることを発見した場合において、市民、法人及びその他の社会組織が直接の利害関係を有しないため、訴訟を提起せずまた提起できないときは、人民法院に行政公益訴訟を提起でき、また、試験期間中における重点は、生態環境・資源保護領域の事件とされた。そして、検察機関が公益訴訟を提起で

きることは、「最高法院公共安全意見」と「2016年最高法院保障意見」でも、確認されている<sup>(34)</sup>。

檢察機關が公益訴訟を提起する具体的な手続等を定めたのは、「最高檢察院実施弁法」と「最高法院実施弁法」であり、両者ともに、民事公益訴訟と行政公益訴訟に分けて関連手続を定めている。そのうち、人民檢察院が民事公益訴訟と行政公益訴訟を提起するにはそれぞれ、①「法律に定める機關」が、関連訴訟を提起するよう督促すること、②当該管轄区域内における法律に定める要件を満たした「関連組織」が、関連訴訟を提起するよう建議を行うこと、または③行政機關に対し、行政機關がその違法行為を正し、法によりその職責を履行するよう督促する檢察建議を発することという、訴訟前手続を踏まなければならないと定める（「最高檢察院実施弁法」13条、40条、「最高法院実施弁法」2条3号、12条3号参照）。また、民事公益訴訟における被告には、反訴権がないとされる。そして、檢察機關は、いずれの公益訴訟においても、原告として1審訴訟を提起できるのに対し、同級人民法院の効力が生じていない第1審判決・裁定に誤りがあると考えた場合は、1級上の人民法院に抗訴（プロテスト）を提起しなければならないとされる。後者の場合は、通常の上訴人ではなく、法律監督機關としての法律監督という職能を行使することになる。つまり、もし、1審で敗訴したかまたは被告が上訴した場合、檢察機關は上

---

(34) 「最高法院公共安全意見」は、「環境公益訴訟における原告の訴権を十分に保障し、法により環境公益訴訟事件を審理する。檢察機關と共同で、檢察機關が公益訴訟を提起する試験活動を積極的かつ着実に展開し、国家の利益と社会公共利益を効果的に守る」と述べる。他方、「2016年最高法院保障意見」は、「法により檢察機關が提起する環境公益訴訟事件を審理する。職権法定の原則に従い、法により速やかに、檢察機關が全国人民代表大会常務委員会の授權決定に基づいて試験的に提起する環境民事・行政公益訴訟事件を受理する。改革のニーズに進んで適応し、民事訴訟法及び行政訴訟法を基本的根拠とすることを堅持し、檢察機關が公益訴訟を提起することの特徴と結び付け、法律の枠組内で、具体的な裁判活動方式方法を創造し改善する。正当な手続きという基本的ルールを堅持し、法により挙証、弁論等の訴訟上の権利の行使を保障し、各当事者の合法的な権利利益を平等に保護する」として、檢察機關による公益訴訟提起制度を推進させることが改めて強調された。

訴または応訴することなく、直接抗訴することになる（「最高検察院実施弁法」18条、25条、50条、「最高法院実施弁法」6条、10条、19条参照）。このように、検察機関と被告の訴訟上の地位および権利は異なっており、被告の訴訟上の権利が十分に保障されていない嫌いがある。このことを問題視し、公益訴訟における検察機関の地位および職能等の重大事項に関しては、最高法院と最高検察院に委ねてはならず、全国人代常務委員会による立法解釈が必要であるとの批判も存在する。<sup>(35)</sup>

もっとも、地方各級人民検察院が、人民法院への公益訴訟の提起を決めようとする場合は、審級別に最高人民検察院に報告し、その審査承認を受けなければならない（「最高検察院実施弁法」53条1項参照）、検察機関が公益訴訟を提起するには、上記の訴訟前手続を履行し、原告不在等の要件を満たすほかに、最高人民検察院の審査承認も必要であり、そのハードルは非常に高く設定されている。このことは、検察機関による公益訴訟提起制度の位置づけと直接関わっているように思われる。つまり、同制度は、あくまで補充的で2次的な制度であり、公益訴訟における検察機関もまた、補充的な訴訟主体とされている。このことは、環境保護法が各級人民政府の環境保護責任を明確にし、その罰則を強化することと軌を一にするものであり（環境保護法6条～10条、13条～18条、68条など参照）、同制度導入の最大の狙いが、環境保護への行政機関（環境保護部門）による積極的関与を

---

(35) 呂忠梅「環境司法理性不能止於“天価”賠償：泰州環境公益訴訟案評析」中国法学2016年3期249-250頁参照。ちなみに、同事件は、泰州市環境保護連合会（2014年2月設立の環境保護組織）が、化学製品・薬品製造会社6社の訴外4社を通じての工業廃棄物（副生酸）の不法投棄による水質汚濁を理由に、同6社に対して、環境修復費用164,792,898元の賠償および鑑定費用10万元、訴訟費用の負担を求めて提起した環境民事公益訴訟であり、被告に対し合計160666745.11元の損害賠償、10万元の鑑定費用および200万元弱の事件受理費の負担が命ぜられた。詳しくは、江蘇省泰州市中級人民法院（2014）泰中環公民初字第00001号民事判決（1審、2014年9月10日）、江蘇省高級人民法院（2014）蘇環公民終字第00001号民事判決（2審、2014年12月29日）および最高人民法院（2015）民申字第1366号民事裁定（再審、2016年1月31日）参照。

促そうとすることに由来するものである。

2015年7月より、檢察機關による公益訴訟提起の試験活動が始まって以来、2016年4月現在、人民法院が受理した同種類の訴訟は、12件あり、その内訳は、行政公益訴訟が6件（そのうち、結審したのは3件）、民事公益訴訟が5件、行政付帯民事公益訴訟が1件となっている。<sup>(36)</sup>このように、上記の同制度導入の目的から考えると、今後、同様の訴訟が劇的に増えるとは考えにくい。<sup>(37)</sup>

## 結びに代えて

前述のように、環境公益訴訟をめぐるのは、従来の裁判実務においては、明確な法的根拠がないにもかかわらず、個人、環境保護組織、環境保護主管部門、檢察機關などの原告適格が認められていた。<sup>(38)</sup>しかし、2012年

(36) 徐日丹「试点地区检察院已提起公益诉讼12件」檢察日報2016年3月2日2面、羅書臻「穩妥有序推進改革试点、依法審理檢察機關提起公益诉讼案件」人民法院報2016年4月9日1面、趙春艷「人民法院已受理檢察機關提起公益诉讼案件12件」民主与法制時報2016年4月12日1面参照。

(37) 檢察機關が公益訴訟を提起する2年間の試験活動が終わった後、檢察機關に環境公益訴訟における原告適格が正式に付与されるか否かは、断定できないとするものもある（例えば、李林＝田禾主編『中国法治発展報告（2016）』（社会科学文献出版社、2016年）136頁以下参照。なお、原典は未見であり、引用は、前掲注（35）250頁による）。しかし、筆者は、「2015年全人代決定」は法律であって、檢察機關の原告適格が否定されるようなことはまずないと考える。なお、同制度の導入を好意的ないし積極的に評価するものとして、劉武俊「讓檢察機關提起公益诉讼成為司法新常態」人民政協報2016年8月9日12面、霍桃「讓檢察機關提起公益诉讼不再有爭議」中国環境報2016年5月11日8面など参照。

(38) 各地の環境保護法廷等において、各主体が環境公益訴訟を提起できる根拠規定として想定していたのは、改正前の環境保護法6条であった。しかし、同条からは、直ちに環境公益訴訟を提起できるという帰結を導くことはできず、明確な法的根拠があったとはいえない。なお、改正前の環境保護法6条の位置づけに関しては、差し当たり、胡中華「論我国『環境保護法』第六条之真意：基於法律解釋論的立場」李恒遠＝常紀文主編『中国環境法治（2008年卷）』（法律出版社、2009年）203頁以下参照。



改正の民事訴訟法と2014年改正の環境保護法は、主に濫訴を防止するという理由で、個人の原告適格を明確に否定したほか、環境保護主管部門（行政機関）と検察機関に関しては、法律による明文規定が必要であるとして、その適否については明確にできなかった。つまり、現行法上は、環境保護組織（社会組織）が最も有力な適格原告と位置付けられることになったのである。

もともと、民事訴訟法と環境保護法の後に出された一連の政策文書等から分かるように、環境保護主管部門と検察機関の原告適格が完全に排斥されたわけではない。そのうち、前者に関しては、「生態損害賠償改革プラン」と「2016年最高法院保障意見」に代表されるように、いわゆる「生態環境損害」という「上位概念」を創り出し、生態環境損害賠償訴訟事件を①社会組織が提起する環境民事公益訴訟事件、②検察機関が提起する環境公益訴訟事件、③省級政府が提起する生態環境損害賠償訴訟事件の3種類に分けることによって、変則的な方法を以て、原告適格を承認することになった。つまり、国家利益を公共利益の1種と考えられてきた従来の理解とは異なり、公共利益を「環境上の公共利益」と「国家の所有者としての権利利益」に分けるという論理操作を経て——海洋環境保護法90条2項についての理論的相違を乗り越える形で——、省級政府（その具体的な実施主体は、環境保護主管部門を含む各行政部門である）に原告適格を認めたのである。その訴訟構造上、③は、所有権に基づく損害賠償請求という通常の民事訴訟になろうが、たとえ、上記のような論理操作を経たとしても、その公益性および公益訴訟という性質は否定できない。

他方、後者の検察機関に関しては、最高人民検察院を含む検察機関による積極的な取り組み、最高人民法院による否定などの紆余曲折を経ながらも、「2014年中共中央決定」によって初めて、検察機関による公益訴訟提起制度を樹立すべきことが確認されたことをきっかけに、「2015年全人代決定」によって、試験的活動ではあるが、初めて法律による授權が与えられた。そして、「最高検察院実施弁法」と「最高法院実施弁法」によって、



その具体的な訴訟手続が規定されるようになった。しかし、檢察機関による公益訴訟提起制度は、あくまで補充的で2次的な制度であり、公益訴訟における檢察機関もまた、補充的な訴訟主体とされており、同制度導入の最大の狙いは、まずもって、環境汚染、食品薬品安全、生態環境・資源保護、国有資産保護、国有土地使用権の払下げ等の領域における関連行政機関を促してその職責を履行させることにありと考えられる。そのため、今後、檢察機関によって提起される公益訴訟の数が、劇的に増えるとは考えにくい。

ところで、肝心の環境保護社会組織はというと、環境公益訴訟は、専門的な知識と訴訟能力が必要であるうえに、往々にして多大な訴訟費用がかかるため、適格原告のうち、訴訟を提起できるものは、自ずと限られることになる。また、中華環境保護連合会による関連アンケート調査が示すように、環境保護組織の訴訟意欲は高くなく、制度設計の理念からはかけ離れている。いわば、立法機関の「誤算」であったといえよう。しかし、その一方では、一部の環境保護組織に限られているとはいえ、環境保護組織による環境公益訴訟の数は着実に増えつつあり、一定の効果が現れているのも事実である。もちろん、環境保護法58条のような厳格な要件でよいかという問題も存在している。

このように、中国において、民事訴訟法と環境保護法によって環境公益訴訟制度が正式に導入されてから日が浅く、裁判例の蓄積もそれ程多くはない。その意味では、中国における環境公益訴訟制度は、まさに緒に就いたばかりだといえよう。また、中国で環境公益訴訟が導入された目的として、通常の民事私訴には限界があり、深刻な環境問題をその源から解決しようとする狙いがあったことも忘れてはならない。これらのことにより、適格原告の範囲が限定されたことには、やむを得ない部分があることも事実である。そして、中国における深刻な環境問題を解決するには、行政機関が法により厳格にその職責を履行することが必要不可欠である。この点、環境公益訴訟制度とりわけ、檢察機関による公益訴訟提起制度は、ま

さしく行政機関に対して更なる職責の履行を求める制度設計となっている。

本稿では、原告適格のみに焦点を当てて論じてきたが、それ以外にも、多くの問題は存在する。いうまでもなく、環境公益訴訟制度の導入によってすべての環境問題が一举に解決されることはない。しかし、同制度の導入をきっかけに、汚染企業に対して威嚇的作用を果たし、環境保護主管部門による積極的な検査取締などの職責の履行へと繋げることを期待したい。もちろん、心のこもらぬ形ばかりの制度では実際の効果は上がるはずもない。環境公益訴訟制度が実際に機能するよう、原告適格の要件緩和、環境保護主管部門への更なる権利委譲などを含む関連制度の整備が必要となってくる。引き続き、今後の動向に注目したい。